

Politique nationale de l'eau au Québec Constat et perspectives

Alexandre Brun et Frédéric Lasserre

Numéro 7, hors-série, juin 2010

La gouvernance de l'eau dans les Amériques

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/044524ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Éditions en environnement VertigO
Université du Québec à Montréal

ISSN

1492-8442 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Brun, A. & Lasserre, F. (2010). Politique nationale de l'eau au Québec : constat et perspectives. *[VertigO] La revue électronique en sciences de l'environnement*, (7).

Résumé de l'article

La politique de l'eau du Québec s'est mise en place au début des années 2000 au terme d'un long processus initialement centré sur un débat juridique relatif au statut de l'eau. Elle se veut participative et décentralisée. À l'échelle provinciale, l'État définit les objectifs à atteindre et dicte la méthode à suivre. À l'échelle locale, des organisations de bassin versant sont chargées de concevoir la planification hydrologique et de favoriser sa mise en oeuvre en concertation avec les usagers. En quoi toutefois la gestion est-elle intégrée si les municipalités restent seules compétentes en matière d'aménagement et d'occupation des sols ? En outre, la gouvernance locale de l'eau n'a pas de véritable légitimité aux yeux des élus. Dans la perspective de la mise en oeuvre des plans directeurs de l'eau et de la Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection, cet article opère un retour sur les ressorts de la politique de l'eau et présente plusieurs pistes issues des enquêtes conduites dans le cadre du projet de recherche IDEAUX. Il insiste notamment sur l'intérêt d'une redevance relative à l'imperméabilisation des sols, laquelle aurait pour avantage de lier la question de l'occupation du territoire à celle de l'eau. Une telle redevance conforterait le caractère opérationnel du concept encore flou de gestion intégrée de l'eau par bassin versant. En s'appuyant sur le cas de la rivière Saint-Charles, l'article montre également que les municipalités peuvent obtenir des résultats probants dans le secteur de l'eau en inscrivant leur action dans le cadre d'un projet urbain.

POLITIQUE NATIONALE DE L'EAU AU QUÉBEC : constat et perspectives

Alexandre Brun¹ et Frédéric Lasserre², ¹Attaché de recherche, CNRS, Projet franco-canadien IDEAUX. Université Paul Valéry, Montpellier III, route de Mende, 34199 Montpellier cedex 5, France, courriel : abrungeographe@yahoo.fr; ²Professeur, Département de Géographie, Université Laval, Faculté de Foresterie, Pavillon Abitibi-Price, 3137-B, 2405 rue de la Terrasse, Québec (Québec) G1V 0A6 Canada, courriel : Frederic.Lasserre@ggr.ulaval.ca

Résumé : La politique de l'eau du Québec s'est mise en place au début des années 2000 au terme d'un long processus initialement centré sur un débat juridique relatif au statut de l'eau. Elle se veut participative et décentralisée. À l'échelle provinciale, l'État définit les objectifs à atteindre et dicte la méthode à suivre. À l'échelle locale, des organisations de bassin versant sont chargées de concevoir la planification hydrologique et de favoriser sa mise en œuvre en concertation avec les usagers. En quoi toutefois la gestion est-elle intégrée si les municipalités restent seules compétentes en matière d'aménagement et d'occupation des sols ? En outre, la gouvernance locale de l'eau n'a pas de véritable légitimité aux yeux des élus. Dans la perspective de la mise en œuvre des plans directeurs de l'eau et de la Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection, cet article opère un retour sur les ressorts de la politique de l'eau et présente plusieurs pistes issues des enquêtes conduites dans le cadre du projet de recherche IDEAUX. Il insiste notamment sur l'intérêt d'une redevance relative à l'imperméabilisation des sols, laquelle aurait pour avantage de lier la question de l'occupation du territoire à celle de l'eau. Une telle redevance conforterait le caractère opérationnel du concept encore flou de gestion intégrée de l'eau par bassin versant. En s'appuyant sur le cas de la rivière Saint-Charles, l'article montre également que les municipalités peuvent obtenir des résultats probants dans le secteur de l'eau en inscrivant leur action dans le cadre d'un projet urbain.

Mot-clefs : Politique, eau, aménagement, planification, gouvernance, redevance, contrat, bassin versant, Québec

Abstract: The Quebec National Water Policy was designed at the beginning of the XXIst century, after a long development process initially triggered by a legal debate over the status of water. The policy aims at fostering a decentralized participation. At the provincial level, the State defines rules and objectives ; at the local level, basin-wide organizations are in charge of defining hydraulic planning and the implementation of improvement plans. However, to what extent is the process open and participative if municipalities remain the only actor responsible for territorial planning ? Besides, local water governance does not have yet any legitimacy with the local elected representatives. In the frame of the recent Act to affirm the collective nature of water resources and provide for increased water resource protection, this article analyzes the forces behind water policy in Quebec and suggests several solutions inferred from infield surveys. The article puts forth the usefulness of a soil waterproofing fee as well as the efficiency of a municipal-based water policy, which could prove an avenue given the administrative complexity of the basin-based approach.

Keywords: Water, policy, territorial planning, governance, contract, watershed, Québec.

Introduction

Du milieu des années 1960 jusqu'à la fin des années 1990,

Référence électronique

Alexandre Brun et Frédéric Lasserre, 2010, « Politique nationale de l'eau au Québec : constat et perspectives », VertigO – la revue électronique en sciences de l'environnement, Hors série 7, [En ligne] URL : <http://vertigo.revues.org/9759>

la gestion des ressources en eau et le statut de l'eau ont fait l'objet de nombreux débats sans toutefois que ceux-ci ne débouchent sur des avancées concrètes. La Politique Nationale de l'Eau du Québec (PNE) présentée en 2002 par le gouvernement Landry à l'issue d'une série de consultations organisées entre 1997 et 2000 marque par conséquent un tournant. La PNE – influencée par à la fois

par les modes d'action publique anglo-saxons et français –, s'est en particulier traduite par l'installation d'organisations de bassin versant dans 33 bassins versants alors jugés prioritaires par les pouvoirs publics. Leur rôle est central car elles concourent à la planification dans le domaine de l'eau et à l'expérimentation de nouveaux instruments contractuels. L'État ne s'est pas pour autant désengagé, au contraire.

En 2007, le gouvernement du Québec a renforcé les actions portant sur la lutte contre les cyanobactéries¹ et créé des « Zones de gestion intégrée » (2009) de façon à couvrir l'ensemble du Québec méridional (figures 1 et 2). Le législateur a de surcroît adopté le 11 juin 2009 la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*. Cette loi, dont le Parti québécois réclame la paternité², comprend en particulier un article sans pareil au Canada qui affirme que les eaux sont des « ressources qui font partie du patrimoine commun de la nation québécoise ». Elle répond aussi – non sans ambiguïtés – à certaines propositions des rapports des Commissions Legendre (1975) et Beauchamp (2000) et met en œuvre des engagements de la PNE (Halley et Gagnon, 2009).

La politique de l'eau au Québec se met en place malgré l'alternance politique survenue en 2004 au sein de l'exécutif québécois. Mais le gouvernement du Québec a sous-estimé les besoins des organisations de bassins aujourd'hui inopérantes faute d'argent (en dépit de l'augmentation récente des subventions gouvernementales). Leur statut d'organisme à but non lucratif (OBNL) est de surcroît inapproprié : « un OBNL a normalement son autonomie, des membres qui définissent sa mission, ses mandats et ses structures et qui élisent leurs représentants au conseil d'administration » (Raïche, 2008, p. 266). Le système de gestion exige donc qu'un débat prospectif s'ouvre sur les prolongements à donner à la politique de l'eau du Québec de manière à en renforcer le caractère opérationnel.

Cet article repose sur une recherche en sciences sociales

¹ Ministère du Développement durable, de l'environnement et des parcs, *Plan d'intervention sur les algues bleu-vert*, Gouvernement du Québec septembre 2007.

² Cf. Le Parti québécois présente un projet de loi pour faire de l'eau le « patrimoine commun de la nation québécoise », communiqué de presse, 12 mars 2009.

amorcée en 2003 dans le cadre de l'Observatoire de recherche internationale sur l'eau à l'Université Laval au Québec. La possibilité d'étudier « en temps réel » la recomposition du paysage institutionnel dans le domaine de l'eau consécutive à la mise en œuvre de la PNE d'une part, et, l'examen des liens entre une forme de gouvernance de l'eau émergente et les politiques municipales de développement des territoires d'autre part, constituent le principal intérêt de cette recherche. L'analyse s'appuie en particulier sur le concept de « régulation croisée » (Crozier et Thoenig, 1976). Ce concept consiste à identifier, autour de la mise en œuvre des politiques publiques, le jeu caché de négociation entre le pouvoir central et les élus locaux : les normes technico-administratives et les subsides à l'État, la légitimité démocratique des élus des municipalités. Quelle place et quel statut peuvent dans ce cas convenir aux organisations de bassin ?

Le dispositif méthodologique est basé sur l'analyse de la stratégie des acteurs à partir du discours et des communiqués de presse des représentants de la puissance publique, des règlements municipaux et des documents administratifs d'orientation et de planification dans le secteur de l'urbanisme, de l'eau et de l'aménagement, et, enfin, des mémoires des firmes dans le domaine de l'eau et de l'aménagement. En complément, des séries d'entretiens renouvelés chaque année depuis 2002 auprès d'une dizaine d'acteurs de l'eau ont été réalisés. En 2009, 25 entretiens auprès d'acteurs québécois de l'aménagement (élus locaux, promoteurs immobiliers, urbanistes, bureaux d'études techniques, entreprises du bâtiment et des travaux publics, etc.) ont été réalisés dans le cadre de la recherche « IDEAUX » (2008-2011)³.

³ Le projet IDEAUX (Pour une Intégration des politiques de Développement, de l'Eau, d'Aménagement et d'Urbanisme en faveur des milieux aquatiques) est coordonné par Sogreah. Il a pour objet l'étude des liens entre les politiques dites de « territoires » et les politiques de l'eau en France et au Québec. Il est issu du programme Eau & Territoires. Ce dernier est porté conjointement par le ministère français chargé de l'Écologie, le CNRS, le Cemagref et le ministère des Ressources Naturelles et de la Faune du Québec.



Figure 1. Les territoires de gestion de l'eau au Québec, 2002 et 2009.

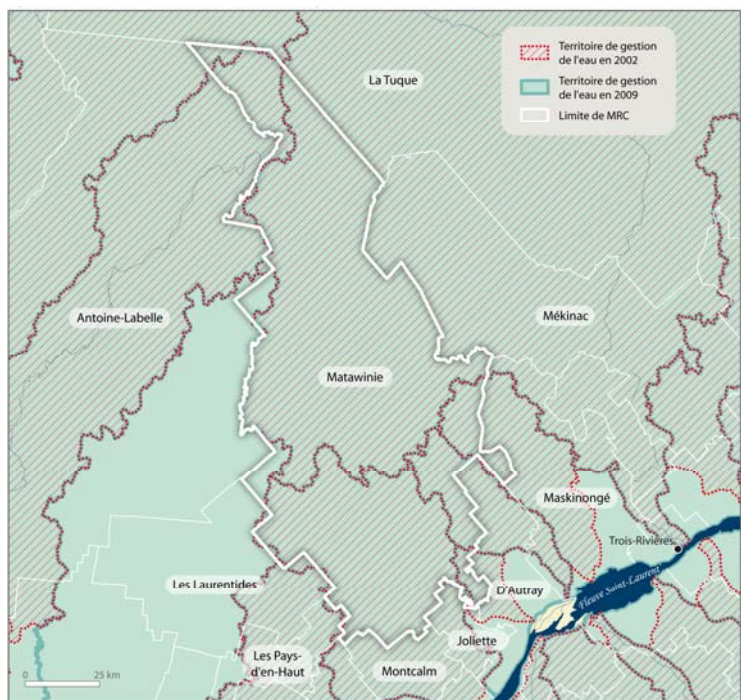


Figure 2. Limites des bassins versants et des MRC, région de la Matawinie.

La politique nationale de l'eau du Québec : acte 1.

Au début des années 2000, le gouvernement du Québec a mis en place la PNE. Il s'agissait de répondre aux enjeux écologiques et de santé publique, tout en prenant en compte certains facteurs politiques internes et externes.

Contrairement aux idées reçues, la qualité de l'eau est sans

doute meilleure aujourd'hui dans le Québec méridional qu'elle ne le fût par le passé. Le flottage du bois n'est plus pratiqué et nombre d'industries polluantes ont été délocalisées (textile, tanneries, pétrochimie, etc.). De nets progrès ont été enregistrés en matière d'assainissement des eaux usées. La gestion des eaux pluviales s'améliore peu à peu dans les agglomérations. Les pollutions diffuses agricoles, l'augmentation du nombre de polluants non traités en station d'épuration (produits pharmaceutiques et phytosanitaires), la vulnérabilité accrue des zones de captage d'eau potable et la réduction régulière des zones humides au profit de l'aménagement urbain constituent cependant des enjeux écologiques et de santé publique de premier plan. La catastrophe sanitaire survenue à Walkerton en Ontario en 2000, la sortie des films documentaires très critiques à l'égard de la politique environnementale du Québec (*L'erreur boréale* en 1999, *Bacon* en 2001 et *La loi de l'eau* en 2002), et, enfin, le débat sur les transferts massifs d'eau ou encore le statut de l'eau ont – toujours sur le plan intérieur – incité le gouvernement du Québec à échauffer une stratégie globale dans le domaine de l'eau fondée sur une réforme de la gouvernance de l'eau. La mise en œuvre d'une politique nationale avait par ailleurs – sur le plan extérieur – l'intérêt de devancer certains États américains voisins en matière de gestion intégrée par bassin versant, tout en positionnant le Québec comme une province « éco-responsable » au Canada.

La Politique nationale de l'eau a été formalisée au terme d'un processus dont le point de départ remonte aux expériences de gestion par bassin versant dans les années 1970-1980 (Yamaska, Chaudière, Assomption...), selon Bibeault (2003)⁴. Elle a pour but de développer la gestion intégrée à l'échelle des bassins versants des affluents du Saint-Laurent et à l'échelle du fleuve lui-même. Elle octroie aux organismes de bassin versant le mandat de mettre en œuvre des plans directeurs de l'eau (PDE), puis des contrats de bassin. Un PDE comprend un diagnostic de bassin versant et les interventions envisagées. Le contrat de bassin est le volet opérationnel du PDE. Le ministère de l'Environnement du Québec l'a présenté en 2002 comme

⁴ Au cours de cette période, la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (1979) actuellement en révision et la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (1978) ont joué un rôle indirect sur la gestion de la ressource en eau en favorisant la planification à l'échelle locale.

une convention dans laquelle sont consignées les actions des différentes parties qui désirent s'impliquer – selon leurs propres volontés, droits ou responsabilités – dans la protection, la restauration ou la mise en valeur du bassin. Il comprend les détails des actions à entreprendre, les coûts, les noms des maîtres d'œuvre et l'échéancier. Depuis 2004, certains de ces contrats de bassin peuvent prendre la forme de simples protocoles d'entente. Mais lorsque les actions des PDE s'y prêtent, ils peuvent également être des contrats en bonne et due forme, conclus entre deux ou plusieurs parties, et donc avoir une valeur juridique (Choquette, 2008). Les organisations de bassin jouent au total un rôle central au niveau de la planification territoriale, mais leurs moyens techniques sont limités faute d'argent.

La PNE fait donc écho aux pressions exercées par la société civile et constitue pour la province l'opportunité de concrétiser son action en matière de développement durable. Cette politique de l'eau est un classique du genre : le gouvernement dicte ses priorités aux acteurs locaux ; ces derniers – mis en situation de responsabilité – doivent s'organiser selon les règles fixées par le gouvernement et s'appuyer sur des instruments de programmation d'études et de travaux. L'eau est en passe de devenir un objet politique, ou, *a minima*, de débat local (Tableau 1). Les autorités du Québec admettent que la problématique de la gestion de l'eau « n'est pas seulement une affaire de protection, de restauration et de valorisation de la ressource » (Proulx, 2005).

Québec sous-traite la politique de l'eau à des organisations de bassin versant sous financées

Les OBV sont présentées comme les chevilles ouvrières de la planification locale dans le domaine de l'eau. Mais elles sont dépendantes du gouvernement, lequel peine aujourd'hui encore à remettre en cause un modèle économique notamment basé sur l'exploitation des ressources naturelles et la consommation d'espace.

Le débat sur les cyanobactéries en 2007 a conforté le rôle des organismes de bassin. Dans son plan de lutte contre les cyanobactéries, la ministre Line Beauchamp a en effet confié un mandat à ces organismes et a accordé 890 000 dollars au Regroupement des organisations de bassin versant afin que ceux-ci planifient des études et entreprennent des travaux et des actions de sensibilisation. Cette reconnaissance suscitera-t-elle l'intérêt des préfets de

MRC et des maires, jusqu'à maintenant peu enclins à prendre en considération les recommandations de ces organismes consultatifs ? Il n'en reste pas moins que la reconnaissance politique des OBV s'imposait. Leur statut d'association les dessert face aux puissants groupes d'intérêt. La Loi sur l'eau ne change pas la donne : « le Québec vient de manquer une belle occasion de gérer l'eau de manière intégrée et de mettre fin aux privilèges et aux diktats d'Hydro-Québec dans les usages de l'eau » (Halley et Gagnon, 2009). La fragilité du statut des OBV a souvent obligé leurs administrateurs à consolider leur organisation plutôt que de se concentrer sur les enjeux relatifs à l'eau. En outre, le « tout participatif » inhérent au développement durable se traduit par la mise sur pied d'espaces délibératifs (comme les conférences régionales des élus portant sur la planification territoriale) qui aujourd'hui concurrencent plus qu'ils ne complètent les organisations de bassin. Comme le suggèrent les entretiens effectués en 2009, le conseil municipal reste le principal lieu de gouvernance locale aux yeux des élus du fait de son antériorité par rapport aux autres systèmes et de la légitimité politique de ceux qui le composent.

L'État demeure le principal bailleur de fonds de ces organismes « parapublics ». Le financement annuel statutaire des OBV était de 65 000 dollars du ministère de l'Environnement jusqu'en 2008. L'augmentation globale de l'aide gouvernementale allouée aux OBV est consécutive au redécoupage des territoires de gestion de l'eau de 2009⁵ dont l'objectif est d'intéresser à la gestion intégrée tous les

⁵ Quatre cas de figure se sont présentés dans le cadre de cette réorganisation. La plupart des organismes ont observé des modifications mineures (Baie Missisquoi, Batican, Bayonne, Châteauguay, Chaudière, Du Lièvre, Du Loup, Du Nord, Etchemin, Jacques-Cartier, L'Assomption, Maskinongé, Nicolet, Richelieu, Saint-Charles, Sainte-Anne, Saint-François, Saint-Maurice, Yamaska). Certains organismes ont vu leur territoire de compétence croître de plus de 1000 km² (Des Escoumins, Gatineau, Matapédia – Restigouche, Montmorency – Malbaie, Rimouski, Abitibi Bourlamaque, Aux Anglais, Bécancour, Bonaventure, Boyer – du Sud). D'autres sont regroupées et observent un net accroissement de leur territoire de compétence (Fouquette-Kamouraska, Du Moulin-À Mars). Enfin, de nouvelles zones sont créées (Mille-Iles, Saint-Jean, Témiscamingue, Vaudreuil-Soulanges, Du Chêne, Rouge, Lac Saint-Jean, Côte-Nord – Partie Est, Gaspésie – Partie Nord).

bassins des affluents du Saint-Laurent. Au titre du budget 2009-2010, les organisations de bassin sont désormais subventionnées de 108 000 dollars par an à 126 000 dollars par an en fonction de la superficie et du nombre d'habitants de leur aire de compétence. Reste qu'attribuer l'aide gouvernementale en fonction de tels critères, plutôt qu'en fonction des pressions anthropiques qui s'exercent sur le milieu, est discutable. Par exemple, la rivière Yamaska qui est perturbée depuis plusieurs décennies par des pollutions agricoles ne doit-elle pas être aidée en priorité ?

Cette réforme orchestrée par la direction de l'eau ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) a de surcroît accentué les divergences entre les OBV : une partie d'entre elles a jugé que la question du redécoupage était secondaire par rapport à celle de l'avancement des PDE ; une autre partie a au contraire milité en faveur d'un élargissement de leur territoire – *i.e.* de leur financement – en absorbant territoires « orphelins » ou limitrophes. Au total, le redécoupage a certes eu pour effet d'augmenter les aides publiques allouées aux OBV⁶ mais certaines d'entre elles comme la Gatineau ont des territoires si vastes qu'elles ne peuvent s'y déplacer trop fréquemment au risque de grever leur budget de fonctionnement.

En résumé, le plan gouvernemental sur les algues bleu-vert (cyanobactéries) puis le redécoupage territorial ont tour à tour confirmé le rôle central des OBV dans la mise en œuvre de la PNE. Leur bilan est globalement satisfaisant malgré le retard⁷. Leurs budgets sont en revanche

⁶ 200 000 dollars ont été attribués au Regroupement des organisations de bassins afin qu'il embauche deux professionnels ayant pour mandat d'accompagner les 24 organisations qui doivent déposer leur PDE d'ici avril 2011. Le gouvernement devrait consacrer aussi près de 15 millions de dollars pour la mise en place du Bureau des connaissances sur l'eau dont le mandat est défini dans le projet de loi toujours en discussion. Ce bureau permettrait notamment de coordonner la cueillette des données sur les ressources en eau souterraine, les écosystèmes aquatiques et leurs usages à l'échelle des bassins hydrographiques pour en faciliter l'utilisation et la diffusion auprès des gestionnaires et des citoyens.

⁷ Le MDDEP comptait 10 PDE, dont sept avaient été approuvés et trois étaient en cours d'approbation en juin 2009. Dix-huit organismes de bassins lui avaient remis la

insuffisants pour rémunérer des experts (nécessaires à la crédibilité des projets) ou plus prosaïquement pour conserver leur personnel permanent le plus qualifié. La situation financière des OBV a pour conséquence de mettre ces organismes en concurrence dans la recherche de fonds publics et privés. Pour pallier le problème, quelques-uns multiplient les prestations de services d'aménagement et d'entretien des rivières, investissant ainsi le secteur que les firmes occupent. « En choisissant dès le départ de ne pas soumettre les usagers à des redevances, le gouvernement québécois s'est trouvé dans l'embarras pour financer cette politique dont il est le principal bailleur de fonds. Il s'est ainsi privé d'un instrument incitatif qui passe pour être la clé de voûte de la gestion intégrée de l'eau. La solidarité de bassin entre les usagers est, en effet, d'abord financière » (Brun, 2009).

Gestion de l'eau au Québec : de nouvelles pistes à expérimenter ?

La gestion intégrée de l'eau par bassin versant repose sur la co-construction de la politique de l'eau « par le bas » adaptée aux spécificités propres à chaque bassin et sur une démarche tournée vers des actions plus préventive que curative. C'est pourquoi la question de l'usage du territoire est prégnante dans la réflexion sur l'eau. Le processus d'intégration exige au reste que les subventions accordées aux utilisateurs soient répartis dans l'espace du bassin en fonction d'un plan d'actions issu d'un diagnostic complet et impartial⁸. Or, cela n'est pas encore le cas au Québec.

partie comportant le diagnostic et les enjeux, et le MDDEP leur avait transmis les commentaires du collège d'experts. De plus, environ 130 contrats de bassin avaient été signés par divers acteurs de l'eau dans des domaines très variés, allant de l'entretien et de la restauration des berges et du lit d'un cours d'eau à l'assainissement et à la réduction des pollutions d'origine agricole, en passant par la sensibilisation et l'éducation de la population.

⁸ C'est, dans une acception plus technocratique, « un processus qui encourage la mise en valeur et la gestion coordonnée de l'eau, des terres et des ressources associées en vue de maximiser le bien-être économique et social qui en résulte, d'une manière équitable, sans compromettre la durabilité d'écosystèmes vitaux » (Partenariat Mondial de l'Eau, 2000). Dans les faits, il s'agit d'un concept polysémique qui, d'un pays à l'autre, recouvre des réalités différentes (Gangbazo, 2006).

Tableau 1. Principales étapes de la mise en place d'une politique de l'eau au Québec.

1968	Mise en place de la Commission Legendre pour l'étude sur les problèmes juridiques de l'eau
1975	La Commission Legendre rend son rapport au gouvernement du Québec et propose notamment d'engager dans une réforme du droit de l'eau et de créer un ministère de l'eau et des offices régionaux de l'eau.
1970-1980	Expériences de gestion par bassin versant (Yamaska, Chaudière...)
1972	Loi sur la qualité de l'environnement du Québec
1987	Adoption de la politique fédérale sur les eaux intérieures
1985-1990	Démarrage du Programme de réduction des rejets industriels au Québec
1989	Démarrage du Plan d'action du Saint-Laurent Québec-Canada. Objectif : réduire la pollution chimique de 50 industries prioritaires
1992	Stratégie phytosanitaire du Ministère en charge de l'agriculture au Québec. Objectif : améliorer les pratiques agricoles (insecticides)
1997	Amorce de l'élaboration de la politique nationale de l'eau par le gouvernement du Québec.
1998	Publication des actes d'un symposium sur le thème de l'eau organisé par l'institut national de la recherche scientifique du Québec
2000	Dépôt auprès du ministre de l'environnement du Québec du rapport de la commission sur la gestion de l'eau du Bureau d'Audience Publique sur l'Environnement (BAPE). Publication du cadre général d'orientation de la future politique nationale de l'eau par le gouvernement du Québec
2002	La politique nationale de l'eau est rendue publique
2007	Plan gouvernemental d'intervention sur les algues bleu-vert
2009	Création des quarante « zones de gestion intégrée » sous l'impulsion du ministère du Développement durable, de l'environnement et des parcs Adoption de la Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection

Des redevances existent déjà, mais elles sont symboliques et ne concernent que quelques filières économiques. Le secteur des pâtes et papiers du Québec a été le premier soumis au Programme de réduction des rejets industriels. Ce programme a introduit le paiement d'une redevance de 4 millions de \$ versés entre 2000 et 2006 en vertu du principe pollueur-payeur (Conseil de l'industrie forestière du Québec, 2008). Mais les redevances payées correspondent à moins d'un millième du chiffre d'affaires du secteur des pâtes et papiers⁹. L'examen des systèmes expérimentés à l'étranger montre que deux types de redevances complémentaires peuvent être mises en place.

⁹ Le secteur de l'industrie minière a été soumis à de pareilles redevances en 2007 et 2008.

Le premier type renvoie aux redevances relatives à la consommation et à la pollution des eaux payées par les ménages, les industriels et les producteurs agricoles en fonction des pressions qu'ils s'exercent sur la ressource. Le produit de ces redevances constituerait une source de financement pour les organismes de bassin *via* le fond vert. Il pourrait être reversé aux utilisateurs sous forme de subventions ou d'aides directes dans le cadre des programmes territoriaux suivant ainsi le principe « l'eau paie l'eau ». Le gouvernement pourrait aussi augmenter les moyens humains affectés au contrôle des usages en s'adjudgeant une partie du produit de ces redevances, dans la mesure où la dimension répressive est quasi absente de la politique de l'eau (Figure 3).

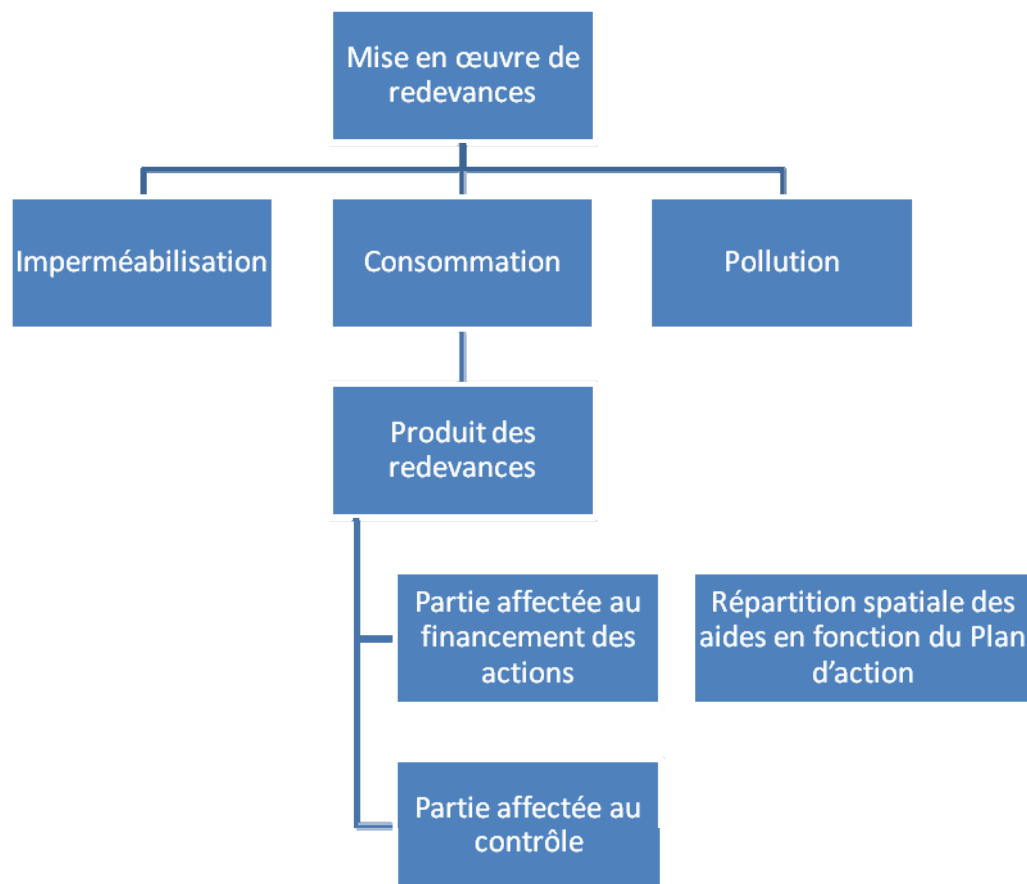


Figure 3. Schéma de mise en œuvre du principe des redevances sur l'eau.

Par ailleurs, une redevance relative à l'imperméabilisation des sols aurait pour avantage de lier la question de l'occupation du territoire à celle de l'eau. Elle conforterait le caractère opérationnel du concept encore flou de gestion intégrée de l'eau par bassin versant, fréquemment définie comme « un processus qui encourage la mise en valeur et la gestion coordonnée de l'eau, des terres et des ressources associées en vue de maximiser le bien-être économique et social qui en résulte d'une manière équitable, sans compromettre la durabilité d'écosystèmes vitaux » (Partenariat mondial de l'eau – Comité technique consultatif, 2000, cité par Gangbazo, 2004). Le dispositif, visant principalement les promoteurs immobiliers pourrait trouver son application au moment du dépôt du permis de construire. La redevance serait proportionnelle à la surface imperméabilisée de la parcelle et pondérée, par exemple, par le coefficient de perméabilité des sols (0,9 pour un enrobé de stationnement, 0,6 pour un revêtement sableux compacté stabilisé...). Une telle disposition n'est pas sans

risque : le principal étant que les promoteurs répercutent les coûts aux acheteurs. Le produit d'une « redevance imperméabilisation » pourrait néanmoins être opportunément attribué au Plan d'action Saint-Laurent puisque l'urbanisation croissante du corridor fluvial impose une stratégie d'acquisition foncière coordonnée et de long terme ainsi qu'un travail de sensibilisation à l'endroit des aménagistes, des firmes de travaux publics et des développeurs. C'est par exemple dans les zones humides vulnérables répertoriées dans le cadre des plans régionaux conçus par Canards Illimités (CIC)¹⁰ que cette redevance pourrait être expérimentée.

¹⁰ CIC est la société de conservation du Canada. Cet organisme privé sans but lucratif ne prend pas une telle responsabilité à la légère. CIC a plus de 65 ans d'expérience en matière de conservation des milieux humides canadiens (source : <http://www.ducks.ca/fr/apropos/index.html>).

L'augmentation des ressources financières affectées aux politiques de l'eau pourrait également renforcer le statut des OBV. Là encore, les expériences étrangères sont précieuses. En France par exemple, certaines collectivités territoriales s'associent pour conduire une action plus cohérente en matière de gestion des eaux en créant un Établissement public territorial de bassin. Cette structure, à laquelle les collectivités cotisent sur la base d'une clef de répartition jugée équitable, leur assure la maîtrise d'ouvrage d'études et de travaux. Toute la difficulté de ces établissements consiste à devenir un aménageur à part entière et accepté par les élus, à qui les sociétés d'économie mixte sont plus familières (Pustelnik, 2008, AFEPTB, 2009).

Interdépendance entre politique municipale et gouvernance de l'eau : le cas de la rivière Saint-Charles.

Les entretiens menés depuis 2003 auprès des acteurs de l'eau au Québec suggèrent que trois visions stratégiques sur la politique à conduire dans les prochaines années se dégagent. La première s'appuie sur l'approche participative. Elle part du constat que l'eau n'est pas une priorité ni la spécialité des élus. En revanche, la société civile peut s'approprier la question de l'eau (parce qu'elle bénéficie des services liés à l'eau), et, une fois organisée, elle est en mesure de peser sur l'orientation des politiques publiques comme n'importe quel groupe d'intérêt. La seconde vision stratégique part du statut de l'eau (patrimoine collectif des québécois). C'est donc l'État, garant de la gestion des ressources et de l'intérêt général qui répartit les tâches et les responsabilités entre les acteurs locaux. Il les invite à appliquer ses directives, forcément légitimes. La troisième repose sur les élus locaux qui sont les artisans par lesquels toutes les décisions relatives à l'aménagement des territoires passent. Il faut en faire à tout prix des « acteurs de l'eau » de façon à utiliser la politique municipale comme un levier pour améliorer la gestion de l'eau. Le gouvernement du Québec a choisi de privilégier les deux premières. Le cas de la rivière Saint-Charles montre qu'à l'inverse il conviendrait d'explorer la troisième.

Principal exutoire des eaux usées de l'agglomération et arrière cour d'industries en déclin, la rivière Saint-Charles a dès 1936 préoccupé la municipalité de Québec. De 1969 à 1974, la Ville a canalisé la rivière Saint-Charles du pont Scott à l'embouchure avec le Saint-Laurent. Il s'agissait de résoudre les problèmes d'assainissement et de revaloriser

le quartier Saint-Roch en basse ville. Quarante ans plus tard, la Ville de Québec a mené un projet urbain ayant *grosso modo* les mêmes objectifs. Le génie écologique s'est cependant substitué au génie civil : les huit kilomètres de berges de la rivière – bétonnées pour 16 millions de dollars canadiens quelques années plus tôt – ont été démolies et « renaturalisées ». La construction de bassins de rétention d'eau pluviale a permis de réduire la fréquence des déversements dans le cours d'eau qui surviennent lors des précipitations pluvieuses. De plus, un réseau de sentiers pédestres de 32 kilomètres relie désormais les secteurs restaurés au lac Saint-Charles, principale réserve d'eau potable de 250 000 citoyens. Le coût de l'opération est de 115 millions de dollars, répartis à part égale entre la municipalité de Québec, et les gouvernements provincial et fédéral (Boutet, 2006, Pronovost, 2009).

Le projet urbain conduit par la Ville de Québec entre 1996 et 2009 au terme d'une série de consultations publiques a donc débouché sur des aménagements spectaculaires. Si le gain « social » reste difficilement quantifiable à ce stade, la présence de promoteurs de plus en plus nombreux sur les parcelles d'anciennes friches industrielles jouxtant le parc linéaire de la Saint-Charles témoigne d'une certaine forme de revitalisation urbaine ; à tout le moins, une basse ville mixte et passante se dessine car l'habitat social des quartiers ouvriers sera complété par des lotissements plus cossus avec « vue sur la rivière ». L'intérêt écologique est en revanche manifeste compte tenu des retours de certaines espèces¹¹.

Cette réalisation montre combien la gouvernance locale de l'eau qui s'est développée suite à l'adoption de la Politique nationale de l'eau (PNE) du Québec en 2002 ne constitue paradoxalement pas un passage obligé pour les porteurs de projets de territoire. Ainsi, le projet de la Ville est bien antérieur à la PNE. Le nouvel organisme de bassin versant de la Saint-Charles, créé en 2003, n'a pas du reste influé sur l'évolution du projet. La recomposition du paysage institutionnel qui s'opère dans le domaine de l'eau n'a pas

¹¹ Reste que cette opération, si elle marque un tournant en matière d'aménagement urbain au Québec, ne doit pas masquer le problème de l'étalement urbain qui caractérise les villes québécoises à quelques exceptions près. Les conséquences de cet étalement dans le bassin versant de la Saint-Charles sont multiples (érosion, vulnérabilité accrue des zones de captage d'eau potable...).

fondamentalement modifié la prépondérance de la politique municipale sur la gouvernance de l'eau. Ce sont plutôt les pressions conjuguées des environmentalistes, des médias locaux et de la réglementation qui ont contribué à coupler les dimensions urbaines et écologiques du projet.

Conclusion

Déjà traitée au sujet du delta du Rhône (Dervieux et al., 2006), la question de l'articulation entre la gestion de l'eau et le projet de territoire est désormais pleinement posée au Québec. La mauvaise coordination entre les logiques hydrologiques et urbaines plaide en faveur de l'intégration des préoccupations relatives à l'eau dès le début du processus de planification territoriale. Le cas de la « renaturalisation » de la rivière Saint-Charles montre que projets urbain et écologique peuvent être opportunément couplés, à condition que les élus aient perçu les retombées politiques positives d'une opération de cette nature. Depuis l'expérience de la Saint-Charles, Québec a développé la gouvernance de l'eau en s'appuyant sur des organisations de bassins versant, dont les moyens et le statut sont appelés à évoluer – de façon à ce qu'elles soient plus opérationnelles. Le produit de redevances pourrait leur être reversé. De surcroît, des redevances sur l'imperméabilisation des sols permettraient d'articuler politique de l'eau et planification urbaine, tout en protégeant davantage des zones humides menacées par la périurbanisation dans le couloir laurentien. Enfin, le renforcement progressif de leur statut leur permettrait d'assurer une maîtrise d'ouvrage de travaux, ou, à tout le moins, d'être les partenaires obligés des municipalités. La gouvernance locale de l'eau butera cependant toujours aux yeux des élus sur l'antériorité et la légitimité politique du conseil municipal, sauf peut-être à ce que les élus en soient eux-mêmes les grands animateurs.

Remerciements

Les auteurs remercient les partenaires du programme « Eaux & Territoires » et la firme SOGREAH, mandataire de l'équipe « IDEAUX ». La recherche a également obtenu un financement supplémentaire au titre du programme Samuel de Champlain, grâce à l'implication des personnels du CNRS (« ArtDev »), de l'Université Laval et du Comité de bassin versant de la rivière Gatineau (COMGA).

Notice biographique

Alexandre Brun est géographe, membre de l'unité « ArtDev » (CNRS-Université Montpellier III), chercheur associé au GDR 2524 du CNRS « Res-Eau-Ville » et chercheur invité au centre de recherche en aménagement et développement à l'Université Laval au Québec.

Frédéric Lasserre est professeur de géographie à l'Université Laval, directeur de l'Observatoire de recherches internationales sur l'eau à l'Institut Hydro-Québec en environnement, société et développement et chercheur associé à la Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques (UQAM).

Bibliographie

- Association Française des Établissements Publics Territoriaux de Bassin, *Quel avenir pour la gestion des fleuves et rivières de France ? Retours d'expérience et prospective*, Périgueux, Périgueux, 5-6 Novembre 2009.
- Bibeault J.-F., 2003, « La gestion intégrée de l'eau : dynamique d'acteurs, de territoires et de techniques », *Cahiers de Géographie du Québec*, vol. 47, n° 132, décembre, pp. 389-411.
- Brun A., 2009, « L'approche par bassin versant : le cas du Québec », *Options Politiques*, juillet-août, pp. 36-42.
- Boutet G., 2006, Le changement de forme des berges de la rivière Saint-Charles à Québec : l'explication de l'approche culturelle de la géographie, mémoire de maîtrise, Université Laval, 162p.
- Choquette C., 2008, « Le contrat de bassin : un outil de gestion à géométrie variable », in Choquette C. et Létourneau A. (dir.), *Vers une gouvernance de l'eau au Québec*, MultiMondes, pp. 281-298.
- Crozier M. et Thoenig J.-C., 1976, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie*, 16 (1), pp. 3-32.
- Conseil de l'industrie forestière du Québec, Mémoire sur la Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection, septembre 2008, 9p.
- Dervieux A., Jolly G. et Allouche A., 2006, « Gestion de l'eau et projet de territoire : vers une gestion intégrée du delta du Rhône », *VertigO – la revue électronique des sciences de l'environnement*, vol. 7, n° 3. [En ligne], URL : <http://vertigo.revues.org/1908>, Consulté le 1 juin 2010.
- Francoeur L.-G., « La politique nationale de l'eau du Québec de 2002 : une œuvre inachevée », in Brun A. et Lasserre F. (sous la dir.), 2006, *Politiques de l'eau : grands principes et réalités locales*, PUQ, Québec, 408p.
- Gangbazo G. (2004), La gestion intégrée de l'eau par bassin versant : concepts et application, Ministère de l'environnement du Québec, 58p.
- Gouvernement du Québec, 2002, *Politique nationale de l'eau*, Québec, 94 p.
- Halley P. et Gagnon C., 2009, « Le droit nouveau de l'eau au Québec », CRDE Université Laval-GaïaPresse, 3p. [En ligne] URL : <http://www.gaiapresse.ca/fr/analyses/index.php?id=109>, Consulté

le 1 juin 2010

- Pronovost R., 2009, « La renaturalisation des berges de la rivière Saint-Charles », *Rendez-vous sur la gestion intégrée des ressources en eau*, Université de Sherbrooke, 1-3 juin 2009.
- Proulx L., 2005, « La gestion par bassin versant au Québec : un nouveau cadre d'intervention mis en place dans 33 bassins versants et ses implications pour le secteur agricole », *Colloque en agroenvironnement, des outils d'intervention à notre échelle*, Centre de références en agriculture et agroenvironnement du Québec, Drummondville, 24 février 2005.
- Pustelnik G., 2008, « Les établissements publics territoriaux de bassin, pivots de l'action territoriale pour une gestion équilibrée de l'eau et des milieux aquatiques à l'échelle des bassins versants. Premiers retours d'expérience », *Revue des Sciences de l'Eau*, numéro spécial, pp. 31-45
- Raïche J.-P., 2008, « Gestion intégrée de l'eau au Québec : bilan et prospective. Approches concrètes pour une nouvelle gouvernance », in Choquette C. et Létourneau A. (dir.), *Vers une gouvernance de l'eau au Québec*, MultiMondes, pp. 261-280.